

TERÜLETFEJLESZTÉSI CÉLÚ RÉGIÓ-LEHATÁROLÁSOK VÁLTOZÁSA HORVÁTORSZÁGBAN

THE EVOLUTION OF TERRITORIAL DIVISIONS OF REGIONAL DEVELOPMENT POLICY IN THE REPUBLIC OF CROATIA

PÁMER ZOLTÁN közgazdász, Európa-szakértő

Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kara Regionális Politika
és Gazdaságtan Doktori Iskola – levelező hallgató
Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség – külkapcsolati csoportvezető

Abstract

The aim of the paper is to present the evolution of the recent territorial settings of regional development in case of the Republic of Croatia including NUTS 2 and 3 regions. The study first gives a concise historical overview of regionalism in Croatia, until the establishment of the modern independent state. In the next part the general EU framework of territorial division (NUTS) is described in short, followed by the presentation of the evolution of the current three-region system. The subsequent part of the paper presents the formulated critical proposals from the point of view of regional development, economic sustainability, territorial public administration and geography; they concern both NUTS 2 and 3 levels. The last section is devoted to the conclusions, including the current political situation on the eve of the parliamentary elections and the consecutively organized referendum on EU accession.

1. A téma aktualitása

Horvátország regionalitásának kérdése egyidős az ország történetével. A függetlenséget követően egy, a legtöbb kelet-közép-európai országhoz hasonló, alapvetően centralizált, unitárius államszerkezet jött létre. A Zágrábra és környékére koncentrálódó monocentrikus fejlődés eredményeképpen a területi különbségek növekedése jellemző. Az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamat részeként felállítandó területfejlesztési intézményrendszer részét képezi az ország fejlesztési régiókra való felosztása, az egyes régiós szintek közötti munkamegosztás kialakítása. A jelenleg érvényes területi beosztást számos politikai és szakmai vita övezi, melyet a csatlakozás közeledte és a beharangozott közigazgatási reform miatt egyre nagyobb figyelem kísér. A téma a dolgozat készítésének pillanatában különösen aktuális, mivel a 2011. december 4-i parlamenti választási kampány témái között is megjelent a decentralizáció és regionalizáció kérdése. A vita kimeneteletét a politikai-közjogi viták mellett az Európai Unióhoz való csatlakozás, a közösségi kohéziós politika és a felzárkóztatási források leendő elosztása fogja meghatározni.

A dolgozat első részében egy rövid áttekintést adok az ország regionalitásáról történelmi távlatban, egészen az 1990-es függetlenséggel bezárólag. Ezt követően a regionális politika eszköz- és intézményrendszerének kiépítésével párhuzamosan meginduló fejlesztési régióstruktúra evolúcióját mutatom be, az azzal kapcsolatban megfogalmazott fejlesztéspolitikai, gazdasági, jogi-igazgatásszervezési és földrajzi kritikákat és javaslatokat. A dolgozat utolsó részében következtetések megfogalmazására kerül sor.

2. Horvátország: a régiók országa – rövid történelmi áttekintés

Horvátország államalakulásától kezdve különböző egymástól karakteresen különböző régiókból állt. Míg a horvát történelem kezdeteinek nyomai az adriai partvidékre vezetnek,¹ az ország mai magterülete és a Kvarner térsége (Észak-Adria) 1102-től a Magyar Királysággal alkotott perszonáluniót. Az ún. Háromgy Királyság (Trojedna kraljevina – 1868–1918) elnevezés is magában hordozta a történelmi Horvátország háromosztatúságát (Dalmácia, Horvátország, Szlavónia).

Az ország legújabb kori történelme szintén értelmezhető a regionalitás-egység dimenziójában. Az 1918-ban megalakult Szerb–Horvát–Szlovén Királyság keretén belül 1929-ben kialakított Szávai és Tengermelléki Bánság is egy regionálisként értelmezhető struktúra volt az amúgy igen centralizált monarchia keretein belül. Ezzel ellentétes hatásként horvát követelésre 1939-ben a két említett egység egyesülésével és néhány kisebb terület hozzácsatolásával megalakult a Horvátországi Bánság.

A titói Jugoszlávián belül Horvátország önálló tagköztársaság lett, gyakorlatilag maga is egy régióként funkcionált. A helyi önkormányzati szint felett időben változó adminisztratív szintek működtek, önkormányzati régió nem volt, bár gazdaságfejlesztési céllal folyamatosan változó, a tagköztársasági határokat is átlépő struktúrák alakultak ki.² A területfejlesztési politika ebben az időben föderatív szinten zajlott, Jugoszlávia fejletlen térségeit célozta (Macedónia, Koszovó), így Horvátország nem volt haszonélvezője.

Az 1991-ben kikiáltott függetlenség és azt követően háborús időszak nem kedvezett a regionalizmusnak: a legfőbb cél az ország területi integritásának megőrzése lett, így – a térség többi államához hasonlóan – egy centralizált, unitartista berendezkedés alakult ki. Az 1990-es alkotmány a helyi önkormányzati szint felett középszintként húsz megyét alakított ki, mely kezdetben inkább államigazgatási funkciókat szolgált, folyamatosan vált önkormányzati középszintté. A zsupán (a megyei elöljáró) 2003 óta választott tisztség,³ közvetlenül pedig a 2009-es helyi választásokon lehetett rájuk szavazni. 1990 után, elsősorban a háború által sújtott térségek problémáit kezelendő jelentek meg különböző területi szintű preferenciák a költségvetési politikában. Az első fejlesztéspolitikai célú területi lehatárolást az 1996-os különös állami bánásmód alá eső területekről szóló törvény jelentette,⁴ melyet azóta többször módosítottak. Ezt azonban ezt nem lehet régiólehatárolásként értelmezni.

3. Az európai regionális politika kezdetei Horvátországban

Horvátországban a decentralizáció kérdése a függetlenséget követő évtizedben gyakorlatilag politikai tabunak számított. A régiók kialakításának kérdése a területi statisztikai rendszer felállítását követően, a csatlakozási tárgyalások megindulásával került a tudományos viták középpontjába. A kezdetben kizárólag az uniós joganyag átvételét és forráselosztásai mechanizmusnak területi kerete adó funkcionalista megközelítés mellett folyamatosan megjelent a közigazgatási és önkormányzati régiókról folytatott vita.

Az 1059/2003 (EC) rendelet értelmében a strukturális alapok fogadása szempontjából kulcsfontosságú ún. NUTS 2 szintű régiók lakossága 800 ezer és 3 millió, a helyi szint szolgáltatásszervezésében és a határon átnyúló együttműködésben jelentős NUTS 3 szintű egységek lakosság száma pedig 150 és 300 ezer közé kell hogy essen. Utóbbi szerepét Horvátország esetében a megyék töltik be. A NUTS 2 régiók határainak meghúzásakor a népességre és a belső kohézióra vonatkozó szempontok mellett rendszerint megjelenik a

forrásmaximalizáló megközelítés. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és a Kohéziós Alap működését általánosan szabályozó 1093/2006 (EC) rendelet értelmében azon régiók képezik az első célterületet (Objectiv 1) és kapják a legjelentősebb támogatási összegeket, melyek egy főre jutó GDP-je az uniós átlag 75%-a alatt található. Ez lehetőséget ad a szakmai szempontoknak háttérbe szorítására és a minél nagyobb támogatás megszerzése érdekében a régiók határainak tudatos meghúzására.

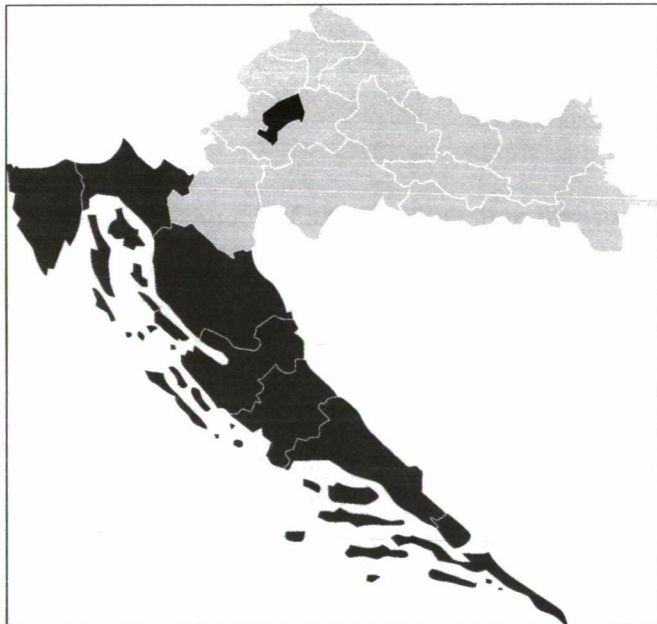
Horvátország esetében 2005-ben készült egy tudományos léptékű elemzés az optimális régiószám és régióhatárok meghúzására, mely összesen nyolc felosztási változatot vizsgált: öt háromrégiós, két négyrégiós és egy kétrégiós javaslatot. A vizsgálat kiterjedt a régiók területére, lakosságszámára, egy főre jutó GDP-jére, a nemzeti GDP-ből való részesedésükre és ezek szórására. Mindezek alapján egy becslés készült a várható közösségi források mértékére. A kutatás arra a meglepő eredményre jutott, hogy míg a tengermelléki megyék viszonylag homogén klasztert alkotnak, a kontinentális térség két viszonylag homogén klaszterre, a szűken értelmezett fővárosra és az összes további megye alkotta régióra osztható (1. térkép). A kontinentális megyék közül Zágráb valamennyi mutató tekintetében kitűnik, azonban mivel lakossága, ha minimálisan is, de 800 ezer fő alatt van, elvileg nem alkothat önálló régiót.⁵

Az idézett tanulmány által is vizsgált, a kormány által 2005-ben készített négyrégiós felosztási javaslatot (2. térkép) a kormány visszavonta.⁶ A jelenlegi, 2007-ben elfogadott felosztás szerint Horvátország három régióra osztható, melyek között nem szerepel szűken értelmezett fővárosi régió (3. térkép). A legfejlettebb régió a legfejlettebb megyéket és a fővárost is magába foglaló Északnyugat-Horvátország, melyet az Adriai és a Pannon régió követ (1. táblázat).

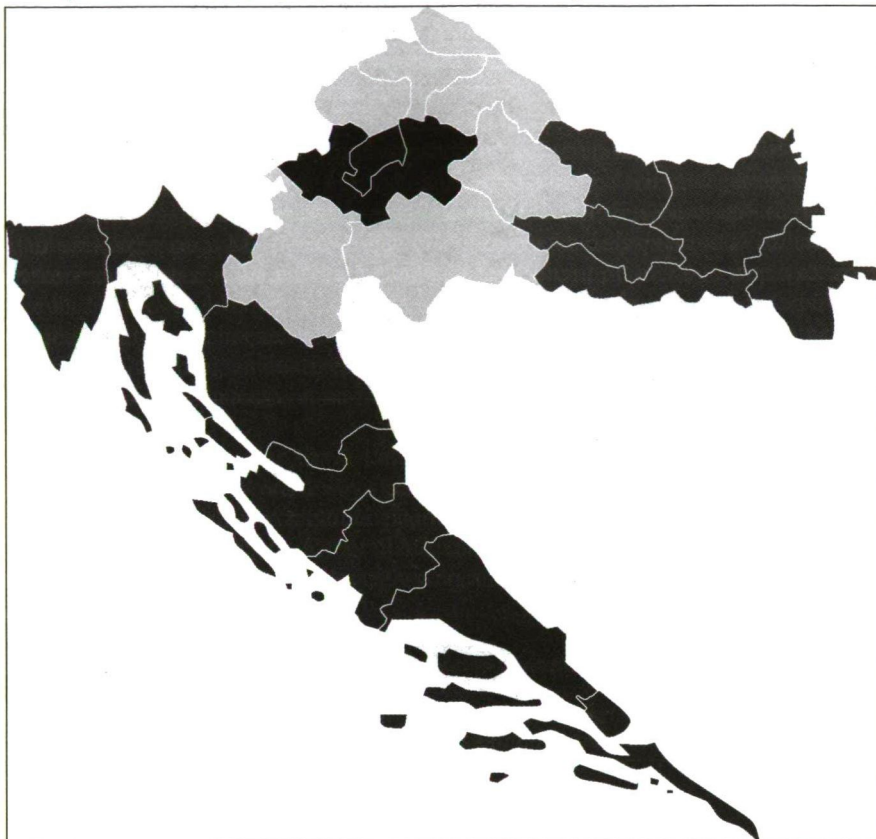
1. térkép. Horvátország optimális regionális felosztása a régiók homogenitásának figyelembe vételével

[Forrás: Lovrinčević et al (2005) alapján saját szerkesztés]

Map 1. Optimal regional division of Croatia considering the internal homogeneity of the regions



2. térkép. Négyrégiós felosztási javaslat, melyet a kormány visszavont 2005-ben
 [Forrás: Lovrinčević et al (2005) alapján saját szerkesztés]
Map 2. Croatia divided into four NUTS 2 regions – rejected by Eurostat in 2005.



A NUTS 2 régiókkal kapcsolatos funkcionális megközelítést jól mutatja, hogy ezen régiók szintjén – melyet a területfejlesztési törvény⁷ „statisztikai” régióként emleget – nem alakít ki a törvény decentralizált intézményt. Az ún. partnerségi tanácsok feladata a statisztikai régió szintjén fejlesztési prioritások megfogalmazása. Munkaszervezeti feladatait a törvény az országosan működő Területfejlesztési Ügynökséghez telepíti.

1. táblázat. Horvátország három NUTS 2 régiójának népessége és egy főre jutó GDP-je
 [Forrás: DZS (2010) és Eurostat adatai alapján saját szerkesztés]

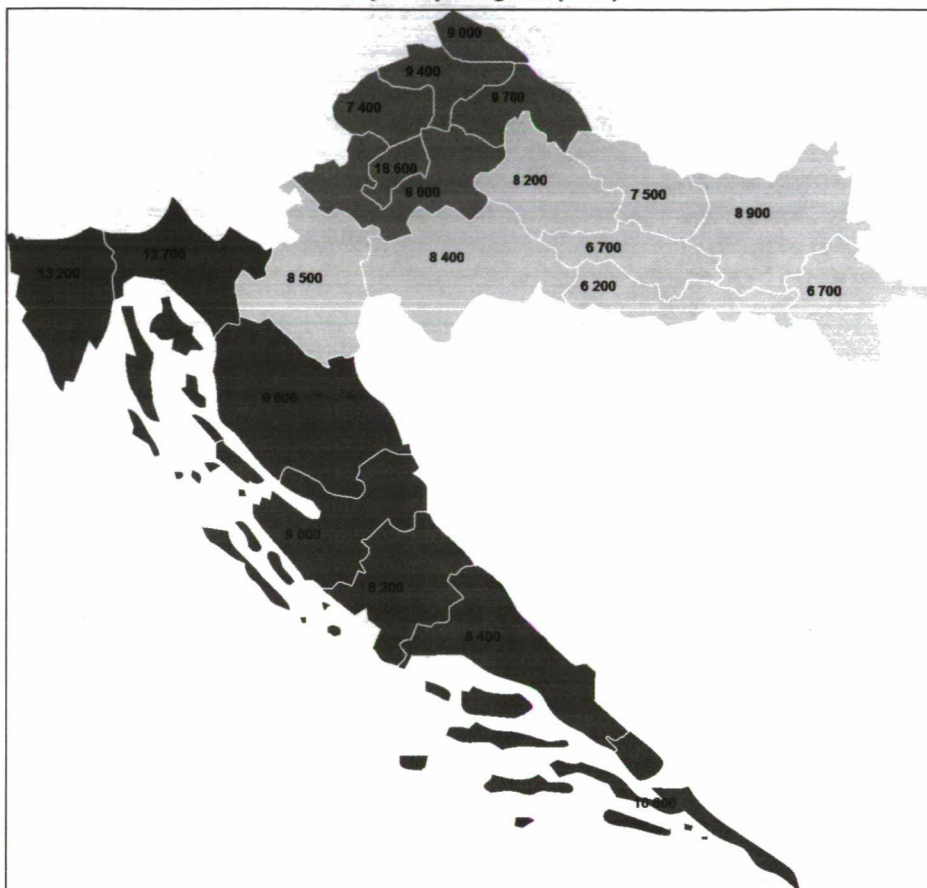
Table 1. Population and GDP per capita figures of the three NUTS 2 regions of Croatia

Régió	Lakosság (fő)	GDP/fő (EUR, 2008)	EU 27 átlagának %-ában (2008)
Északnyugat-Horvátország	1 658 935	13 300	52,99
Adriai Horvátország	1 427 008	10 300	41,04
Közép- és Kelet- (Pannon-) Horvátország	1 351 517	7 800	31,08
Horvátország összesen	4 437 460	10 700	42,63

3. térkép. Végleges háromrégiós NUTS 2-felosztás a megyék egy főre vetített GDP-adataival (2008)

(Forrás: Eurostat adatai alapján saját szerkesztés)

Map 3. Finally approved division into three NUTS 2 regions with county level GDP per capita figures (2008)



4. Kritikák és javaslatok

A jelenlegi NUTS 2 struktúrával kapcsolatban megfogalmazott szakmai kritikák alapvetően négy csoportba sorolhatók: fejlesztéspolitikai, gazdasági, igazgatásszervezési és földrajzi szempontúak. A politikai vitákban a három szempontrendszer jellemzően a politikai érdekek mentén keveredik. A fejlesztéspolitikai szempontú kritikákon kívül valamennyi szakma értelmezésében a NUTS 2-régiók kérdése csupán adminisztratív értelemben megoldandó statisztikai-jogharmonizációs kérdés, mely nem képezi alapját gazdasági, igazgatási és földrajzi struktúráknak.

A fejlesztéspolitikai szempontú kritikák vezérelve a csatlakozási után elérhető források maximálása. A leggyakrabban megfogalmazott kritika Zágráb együtt kezelése az – egyébként relatíve szintén fejlett – északnyugat-horvát megyékkel. A kritikát megfogalmazók szerint Horvátország csatlakozását követően elképzelhető, hogy az északnyugati régió egy

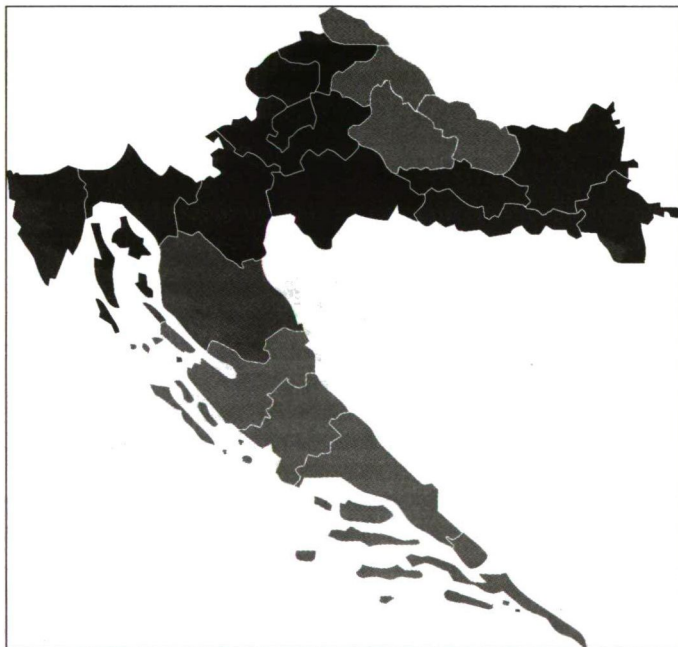
főre jutó GDP-je a 75%-os határ fölé kerül, melynek következtében kikerül az legtöbb fejlesztési forrást jelentő Objective 1 kategóriából.⁸ Ez – a jelenlegi szabályozás 2013-at követő továbbélése esetén – nem csupán a forrásallokáció összagszerű csökkenését, hanem a 85%-os társfinanszírozás 75%-ra csökkenését is maga után vonja. Erre azonban a jelenlegi adatok ismeretében rövidtávon nem kell számítani (l. *1. táblázat*). A kritikát megfogalmazók egy része Zágráb külön régióként való kezelését javasolja. Ebben az esetben Zágráb adata már most a 75%-os határt alulról súrolja (74,1%), és – ismerve a Horvátországra is jellemző trendet, mely a területi különbségek növekedését mutatja – nagy valószínűséggel el is éri azt a 2013-as csatlakozási dátumig. Ebben az esetben a főváros eshet el jelentős támogatási forrásoktól.

A gazdasági szempontok alapján készített alternatív változatok közül kiemelendő a 2010-ben a Horvát Megyék Közössége által a Zágrábi Közgazdasági Intézettől (EIZ) megrendelt tanulmány, melynek célja javaslattétel olyan területi struktúra kialakítására, mely biztosítja az egyes egységek, illetve az azokat alkotó városok és községek gazdasági értelemben fenntartható működését, a hatékony közszolgáltatás-szervezést.⁹ A dokumentum által javasolt területi struktúra nem feleltethető meg az EU által alkalmazott NUTS-rendszernek: NUTS 2-nek túl kicsi, NUTS 3-nak túl nagy egységeket tartalmaz. Ezen kívül az egyes egységek roppant heterogének: egymillió fő fölötti és ötvenezernél alig nagyobb régiókat egyaránt tartalmaz (*4. térkép*).

4. térkép. A Zágrábi Közgazdasági Intézet által kidolgozott hétrégiós javaslat (2010)

[Forrás: EIZ (2010) alapján saját szerkesztés]

Map 4. The seven-regions division elaborated by the Zagreb Economic Institute (2010)



A fejlesztéspolitikai célú területi reformok megindulásával párhuzamosan Horvátországban szakmai vita kezdődött a közigazgatás és az államigazgatás átalakításáról, mely a tervek szerint együtt jár községek és megyék számának csökkentésével.¹⁰ Ezen céloknak

megfelelően a zágrábi Jogi Kar munkatársa, Ivan Koprić, által kidolgozott javaslat a jelenlegi önkormányzati megyerendszert egy öt régióból álló szubnacionális önkormányzati rendszerrel váltaná fel, úgy, hogy az öt régió határa nem feltétlenül illeszkedne a jelenlegi megyehatárokhoz. Mindemellett a jelenlegi megyerendszert (illetve annak megyehatármódosítások következtében megváltozó struktúráját) megtartaná az államigazgatási területi szintjeként.¹¹ A javasolt regionális lehatárolást – a jelenlegi megyehatárokhoz nem illeszkedő új határok nem pontos meghatározása miatt csupán szimbolikusan – mutatja az 5. térkép. Ez a javaslat különválasztja az önkormányzati régiót az államigazgatási struktúrától és nem kezeli tabunak a jelenlegi megyerendszer határait, mellyel kapcsolatban kritikákat fogalmaz meg. Javasolja a helyi önkormányzatok számának jelentős csökkentését, illetve a főváros kerületekre való decentralizálását. Mindemellett nem zárja ki, hogy az ország egyes hagyományosan erős saját identitással rendelkező területei (pl. Isztria, dubrovnikai exklávé, Szlavónia stb.) sajátos önkormányzati rendszert alakítsanak ki.

5. térkép: Ivan Koprić javaslata NUTS 2 régiók kialakítására

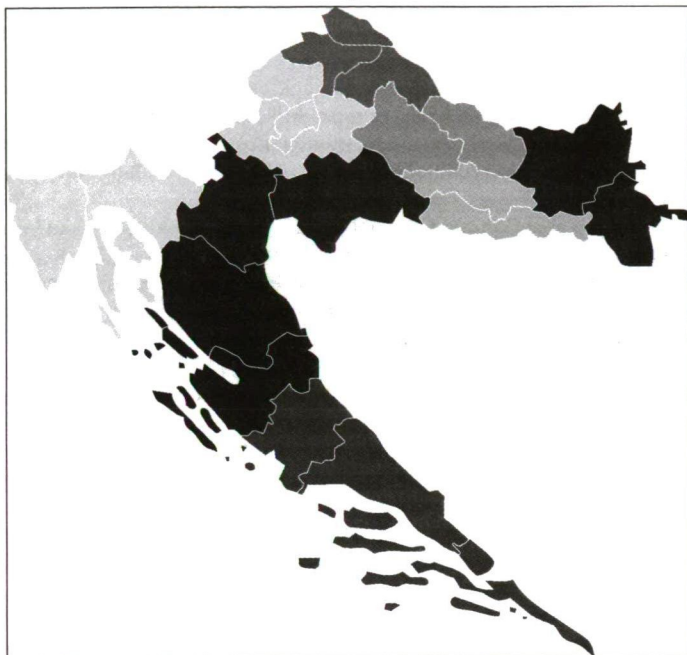
[Forrás: Koprić (2010) alapján saját szerkesztés]

Map 5. Proposal for NUTS 2 regions by Ivan Koprić



A földrajzi szempontú kritikai javaslatok közül kiemelendő a Zárai (Zadar) Egyetem geográfusai által készített javaslat, mely a NUTS 2 régiók jelenleg elfogadott struktúrájának változatlanul hagyása mellett a NUTS 3 szintet képviselő megyék számát csökkentené mintegy felére, úgy, hogy valamennyi régióban legyen legalább egy erősnek mondható (kb. 50 ezres lakossággal rendelkező) regionális központ. Ezek a régiók fejlesztéspolitikai szempontból amolyan helyi szintű fejlesztéskoordináló funkcióba kerülnének. Az így létrejövő valamennyi egység megfelelne a NUTS 3 egységekkel szemben támasztott kritériumoknak, azaz lakosságszámuk 150 és 300 ezer fő közé esne, mely a jelenlegi megyék nagy részéről nem mondható el.

6. térkép. A Zárai Egyetem Földrajzi Intézete által készített NUTS 3 felosztási javaslat
 [Forrás: Zadarski list (2011) alapján saját szerkesztés]
Map 6. Proposal for a NUTS 3 structure of Croatia made by the Geographic Institute of the University of Zadar



5. Következtetések

Horvátországban a regionalizáció kérdése jelenleg nem kizárólag a térszervezéssel, fejlesztéspolitikával és területi igazgatással foglalkozók számára jelent vitatémát, hanem széles körű társadalmi érdeklődés övezi. Ezt táplálja a kormányzati szinten beharangozott önkormányzati reform, az uniós csatlakozásból származó jogharmonizációs kötelezettség, az egyre szűkülő költségvetési források által diktált kényszer. Emellett az országban igen erősek a regionális identitások, számos nemzeti szinten is fontos tényezővé vált regionális párt működik. 2011. decemberében parlamenti választásokat tartanak. A decentralizáció számos párt programjában szerepel, sok esetben kampánytéma.

Bár a területi reform napirendre kerülésében komoly szerepe van az uniós csatlakozási folyamatnak, a NUTS 2 régiók kialakításához meglehetősen funkcionálisan viszonyul a szakma, a fő cél a területi statisztikai rendszer uniós harmonizációja és a forrásmaximálás. A bemutatott reformjavaslatoknak nem elsődleges célja a NUTS-struktúrához való illeszkedés, inkább a gazdasági-jogi-földrajzi szempontú funkcionális jellemző. Mivel a NUTS-rendszer adaptálása önmagában nem jelent tényleges decentralizációs nyomást, a reformok fékezésének irányába hatnak a meglévő, de funkcióvesztéssel fenyegetett megyeszékhely-városok érdekei. Illetve egy általános gazdasági válsághelyzetben a krízis kezelését szolgáló intézkedések elvonhatják a figyelmet és háttérbe szoríthatják a területi reform és a decentralizáció kérdését.

Jegyzetek

1. Sokcsevits Dénes (2011): Horvátország a 7. századtól napjainkig. Mundus Novus. Budapest.
2. Kordej-De Villa et al (2005): The Spatial Dimensions of Development in Croatia – from Theory to Policy Vacuum. In: Lovrinčević, Željko et al. (eds.), Proceedings of the 65th Anniversary Conference of the Institute of Economics. The Institute of Economics. Zagreb.
3. Pámer Zoltán (2007): A nyugat-balkáni országok európai integrációja. In: Hajdú Zoltán–Illés Iván–Raffay Zoltán (szerk.): Délkelet-Európa: Államhatárok, határon átnyúló kapcsolatok, térstruktúrák. MTA Regionális Kutatások Központja. Pécs.
4. NN 44/96 – Čavrak, Vlado (2002): Strategija i politika regionalnog razvoja Hrvatske, Ekonomija, 3/2002. Zagreb.
5. Lovrinčević, Željko et al (2005): Kako optimalno regionalizirati Hrvatsku? Ekonomski pregled 56 (12). Zagreb.
6. EC (2007): Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the NUTS Regulation. European Commission. Brussels, 4.6.2007. COM (2007) 287 final.
7. Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske. NN 153/2009.
8. Nacional (2007): Podjela Hrvatske na tri regije je loša. <http://www.nacional.hr/clanak/33385/podjela-hrvatske-na-tri-regije-je-losa> (2011. október 23.)
9. Zadarski list (2010): Hrvatska u sedam regija. <http://www.zadarskilist.hr/clanci/15102010/hrvatska-u-sedam-regija> (2011. október 23.)
10. Vjesnik (2009): Odzvonilo neefikasnim i neodrživim općinama. 14–15–16. kolovoza 2009.
11. Koprić, Ivan (2010): Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. Hrvatska javna uprava. God. 10. br. 4.

Felhasznált irodalom

- Čavrak, Vlado (2002): Strategija i politika regionalnog razvoja Hrvatske, Ekonomija, 3/2002. Zagreb.
- DZS (2010): Statistički ljetopis Republike Hrvatske 2010. Državni zavod za statistiku RH.
- EC (2007): Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the NUTS Regulation. European Commission. Brussels, 4.6.2007. COM (2007) 287 final.
- EIZ (2010): Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj. Projektna studija. Zagreb.
- Koprić, Ivan (2010): Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. Hrvatska javna uprava. God. 10. br. 4.
- Kordej-De Villa et al (2005): The Spatial Dimensions of Development in Croatia – from Theory to Policy Vacuum. In: Lovrinčević, Željko et al. (eds.), Proceedings of the 65th Anniversary Conference of the Institute of Economics. The Institute of Economics. Zagreb.
- Lovrinčević, Željko et al (2005): Kako optimalno regionalizirati Hrvatsku? Ekonomski pregled 56 (12). Zagreb.
- Nacional (2007): Podjela Hrvatske na tri regije je loša. <http://www.nacional.hr/clanak/33385/podjela-hrvatske-na-tri-regije-je-losa> (2011. október 23.)
- Pámer Zoltán (2007): A nyugat-balkáni országok európai integrációja. In: Hajdú Zoltán–Illés Iván–Raffay Zoltán (szerk.): Délkelet-Európa: Államhatárok, határon átnyúló kapcsolatok, térstruktúrák. MTA Regionális Kutatások Központja. Pécs.
- Sokcsevits Dénes (2011): Horvátország a 7. századtól napjainkig. Mundus Novus. Budapest.
- Vjesnik (2009): Odzvonilo neefikasnim i neodrživim općinama. 14–15–16. kolovoza 2009.
- Zadarski list (2010): Hrvatska u sedam regija. <http://www.zadarskilist.hr/clanci/15102010/hrvatska-u-sedam-regija> (2011. október 23.)
- Zadarski list (2011): Magaš: Umjetna je regionalnizacija sjevernog Jadrana. <http://www.zadarskilist.hr/clanci/22092011/magas-umjetna-regionalnizacija-sjevernog-jadrana> (2011. október 25.)